



# Reforma tributaria



**Lograr mayor  
crecimiento y equidad**

# Organizaciones



María Bibiana Botero – presidente ejecutiva



Vicky Osorio – directora ejecutiva



María Carolina Castillo A - presidente ejecutiva  
Jesús A. Dulce – director de Futuro del Empleo  
Pablo Velásquez Murcia – Analista



María Isabel Ulloa – directora ejecutiva



Ana María Cuartas – directora ejecutiva



Juan Pablo Remolina – director ejecutivo



Camilo George – director ejecutivo



Ana María Lopera – directora ejecutiva

Consejo Privado  
de Competitividad



Ana Fernanda Manguashca – presidenta  
Daniel Gómez – vicepresidente  
Yesica Fernández - investigadora senior



# Introducción

El Consejo Privado de Competitividad -CPC-, en conjunto con la Red Pro integrada por Probogotá Región, Proantioquia, Probarranquilla, Prorisaralda, Prosantamarta, Prosantander y Protolima, **atendiendo el llamado del Ministro de Hacienda, doctor José Antonio Ocampo, a presentar fórmulas alternativas que permitan mejorar el sistema tributario,** presentamos este documento que analiza algunos aspectos del proyecto de ley No. 118 de 2022 Cámara y 131 de 2022 Senado *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones,* presentado por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República.

**Destacamos los objetivos y principios de equidad, progresividad y eficiencia** que rigen la propuesta, en particular lo relacionado al señalar que el sistema tributario colombiano debería abordar las problemáticas de pobreza, desigualdad e inseguridad alimentaria propendiendo por el bienestar general.

En relación con los límites a las deducciones y rentas exentas que se están imponiendo sobre el proceso de depuración de la renta líquida gravable de las personas naturales vemos pasos en la dirección correcta. En particular, resulta acertado reducir los topes en valor absoluto (denominadas en UVT) de todas aquellas detracciones que se determinan como un porcentaje del ingreso. Entre todas ellas, el 25 % de renta exenta es una de las más notorias. En el mismo sentido, gravar las pensiones es también un logro en términos de progresividad del sistema.

Asimismo, **consideramos oportuna la discusión sobre las exenciones de la renta corporativa en búsqueda de mejores condiciones de equidad entre sectores** que mejoren la competencia, reduzcan posibles arbitrajes y la generación de sesgos en la política tributaria.

Existen, sin embargo, **preocupaciones respecto a la forma en la que algunos de los objetivos de la reforma se materializan en la propuesta.**

Como lo indicamos anteriormente, aunque exaltamos el aumento de la progresividad del estatuto tributario **consideramos que lo hace a expensas del desarrollo de un ambiente idóneo para generación de empleo, el crecimiento económico y superación de pobreza.**

Cabe recordar que entre los años 2002 y 2017 la reducción de la pobreza fue resultado en un 72 % por la generación de empleo y los retornos a la educación. En contraste, solo un 9 % de esta disminución fue explicada por transferencias monetarias (Núñez, 2020).

A continuación, nos concentraremos en esas inquietudes, presentamos alternativas para consideración del Gobierno Nacional y del Congreso de la República y complementamos el ejercicio con propuestas respecto de los principales retos de la política económica en la actual coyuntura.

A man wearing safety glasses is focused on his work in a workshop. He is leaning over a workbench, and his hands are visible as he works on a piece of metal. The background is filled with various tools and equipment, creating a sense of a busy industrial environment. The overall color scheme is a monochromatic blue, which gives the image a professional and technical feel.

1.

# Perspectivas de crecimiento

Barreras a la inversión local y al ahorro

Las proyecciones económicas para 2022 son positivas para Colombia. Según el informe anual de perspectivas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se prevé que el Producto Interno Bruto (PIB) crezca 6,1 %, y es posible que incluso esa cifra sea superada, con lo cual el país tendrá el mayor crecimiento de la región. **Sin embargo, detrás del crecimiento reciente se encuentran fuerzas como la política fiscal, la política monetaria y los términos de intercambio. Estos factores son transitorios y es previsible que no continúen estimulando el crecimiento en los años que vienen.**

De la misma manera, otros elementos que apoyaron la dinámica de la demanda como las remesas, el ahorro que acumularon los hogares en la pandemia de la COVID19 -convertido en consumo en los 18 meses recientes- y la dinámica del crédito de consumo, también podrían desacelerarse en el futuro próximo.

Con todo ello, resulta fundamental **proteger la dinámica de inversión para lograr mitigar el impacto de una nueva coyuntura global y local con más factores en contra que a favor del crecimiento**, y continuar implementando las políticas de reactivación aprobadas durante los 2 últimos años en respuesta a la pandemia.



Ya son conocidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público las preocupaciones en torno a los incentivos a la inversión y expansión de la capacidad productiva que genera la propuesta de reforma tributaria al llevar todas las cédulas de tributación de la persona natural a la tabla de tarifas marginales progresivas del artículo 241 del Estatuto Tributario Nacional.

Entendiendo las motivaciones del proyecto de ley, se debe tener en cuenta que al evaluar la progresividad del impuesto a las personas naturales hay consideraciones que hacer en el caso de los dueños de capital.

En particular, **estas personas naturales no concentran su carga tributaria de la misma manera que los empleados, puesto que su riqueza proviene de las utilidades de sus empresas y su gestión de activos y no de sus ingresos laborales.**

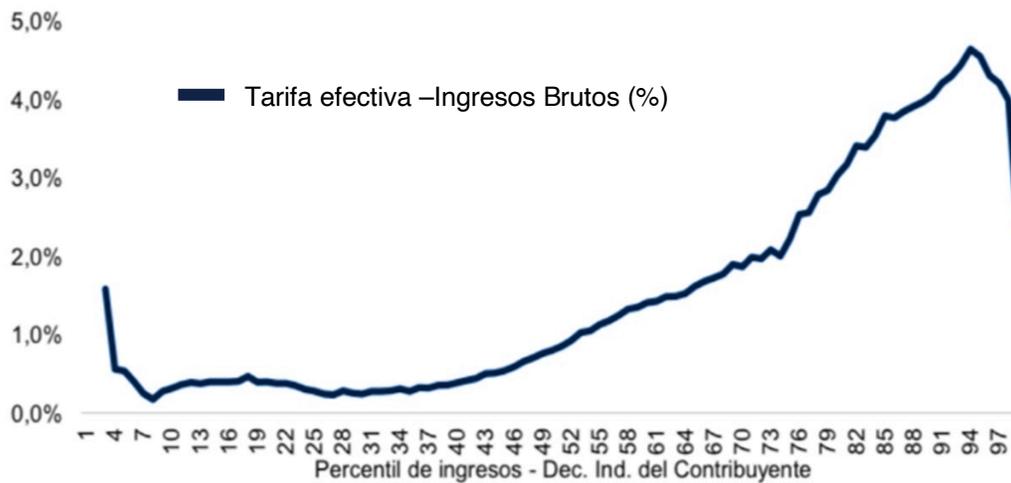
En esa medida, los dueños de capital hacen una primera contribución como persona jurídica al pagar el impuesto de renta corporativa y, posteriormente, con el impuesto a los dividendos y el impuesto al patrimonio. Además, tienden a tener una mayor proporción de impuestos a las ganancias ocasionales. Todos estos van aumentando su tasa efectiva de tributación como emprendedores y empresarios.



Como es usual hacer el análisis de la persona natural y jurídica de manera separada, es difícil evaluar la progresividad del sistema tanto para personas naturales como para personas jurídicas.

Si no se toman en cuenta todos los ingresos e impuestos que las personas dueñas del capital perciben y pagan, la gráfica presentada por la Comisión de Beneficios Tributarios (2020) presenta regresividad para los percentiles más altos.

Gráfico 1. **Tasa efectiva de Tributación**



Fuente: DIAN-MHCP declaración de impuestos de personas naturales, para el año gravable 2018.

En esta gráfica la Comisión de Beneficios Tributarios suma ingresos brutos de las rentas laboral, pensional, capital, dividendos y no laboral y clasifican los ingresos de menor a mayor (deciles de 1 a 99). Con esa clasificación, se encontraba la tarifa de tributación efectiva calculada como el porcentaje de impuestos sobre el total de ingresos brutos. Sin embargo, este cálculo no incluye los impuestos a los ingresos no laborales.

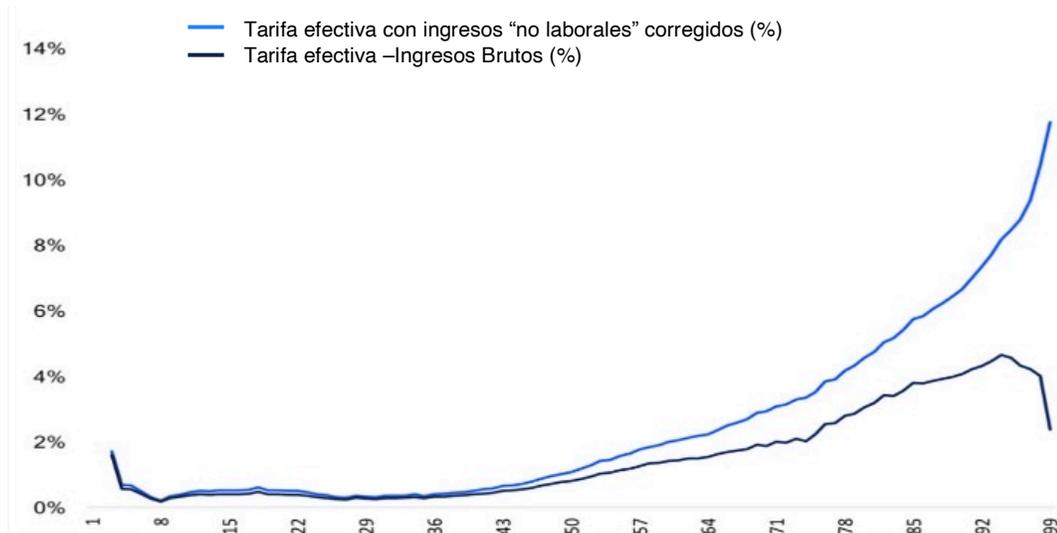
Para analizar la verdadera contribución de los dueños de capital se realizó un ejercicio teórico que tomó en cuenta todos los ingresos, gastos e impuestos de los dueños del capital.

Para ello se incluyeron solo los ingresos laborales y pensiones y se eliminaron todos los otros ingresos. Luego se agregaron las rentas no laborales, a las que se les restaron los costos y gastos declarados, bajo el supuesto que todos estos ingresos son de actividades económicas que declaran las personas naturales pero que provienen realmente de empresas. Finalmente, se incluyeron los impuestos sobre ingresos no laborales (utilizando la depuración mencionada).

En este ejercicio se observa una menor regresividad en la gráfica. También ilustra la como la división entre personas naturales y

jurídicas puede estar distorsionando la idea que se tiene de la tributación de las personas de mayores ingresos.

Gráfico 2. Tasa efectiva de Tributación ajustada en ingresos altos



Fuente: Gabriel Angarita, <https://www.latributaria.com/blog/lja225r25vihlddquu4436b7h7tmh1>

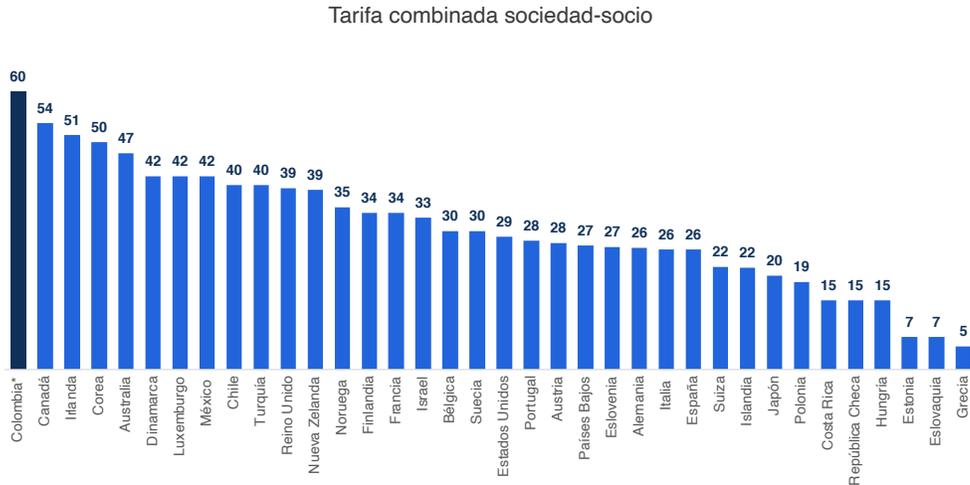
Esto no implica que se deje de buscar la progresividad en la propuesta, sino poner en evidencia que con el esquema segmentado con el que contamos, **los dueños de capital pueden terminar tributando más de una vez por la misma riqueza generada, que es en últimas la utilidad de las empresas.**

En un escenario ideal, al dueño del capital se le descontaría de sus impuestos a pagar como persona natural lo ya aportado en la persona jurídica. **Sin embargo, teniendo en cuenta que la implementación de este descuento tiene complejidades operativas, es razonable que haya algo de doble tributación en el sistema, como existe hoy. Pero necesariamente el análisis de impacto se debe hacer sumando el efecto compuesto de la tasa de renta corporativa y el impuesto al dividendo.**

Si se mantuviera la propuesta de llevar el impuesto al dividendo a la tabla de tarifas marginales, y sin tomar en cuenta el impacto del impuesto al patrimonio, la tarifa combinada entre el socio y la sociedad se elevaría a un máximo de 60,4 %, que sería la más alta

de los países miembros de la OCDE, como se evidencia en la gráfica siguiente.

Gráfico 3. Tarifa combinada sociedad-socio países OCDE



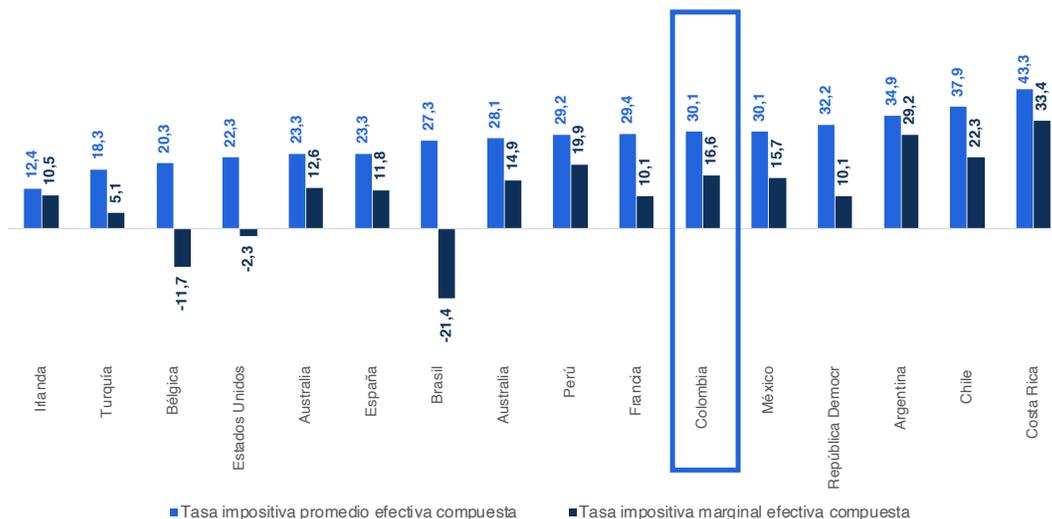
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ANDI (2022)

\*Tarifa después de la reforma. Se incluyen en el cálculo los cambios a dividendos y al ICA.

Es probable que la inversión ya constituida en Colombia continúe produciendo localmente, **pero en términos de crecimiento se requiere inversión incremental**, aún más si se pondera el hecho de que ya existe una brecha positiva del producto según los cálculos del equipo técnico del Banco de la República (2022).

**Así las cosas, será difícil que esa inversión adicional se quede en el país pues, con las condiciones del proyecto de ley, quedaríamos con una tasa de tributación más elevada que la de toda la región.** No hay que olvidar que actualmente Colombia compite con países que tienen ventajas y atractivos similares (p.ej near shoring con Estados Unidos) e incluso tienen otras frente a otros mercados.

Gráfico 4. Comparación internacional tasa efectiva de tributación 2020



Fuente: Elaboración CPCP con datos, OCDE 2020. Base de datos de estadísticas del impuesto sobre sociedades tasas impositivas efectivas.

**Un riesgo adicional del esquema propuesto proviene del arbitraje entre la inversión local y la extranjera.** La diferencia de tarifa de dividendos entre ambas puede causar fuga de capitales, haciendo que ciudadanos abandonen el país y cambien su domicilio fiscal para realizar las inversiones desde el exterior. Esto podría mitigar algo del impacto negativo sobre el crecimiento, pero sería contraintuitivo mantener esta diferenciación.

Finalmente, hay que contabilizar el **impuesto al patrimonio** dentro del conjunto de impuestos que estarían pagando los dueños de capital. Ciertas rentas pueden terminar gravadas en más de una ocasión al sumar los impuestos que se generan en la actividad productiva (renta corporativa de la persona jurídica), a los dividendos en la persona natural socia de la persona jurídica y en el patrimonio de dicha persona natural.

Si bien existe un argumento para cobrar el impuesto al patrimonio una vez, **dejarlo de forma permanente no es coherente con el hecho de que con esta reforma se eliminan los factores que eludían el recaudo en la renta.**

Igualmente, **determinar que la base gravable de las acciones que no cotizan en bolsa sea el valor intrínseco fiscal en lugar del costo fiscal castiga el ahorro que tiene mayor potencial de convertirse en inversión** e implica una gran cantidad de elementos operativos para su adecuada implementación.

El valor intrínseco fiscal incorpora una acumulación de utilidades (inclusive, por la prima por colocación de acciones) que no refleja la capacidad contributiva de la persona natural y, por ende, el cobro del impuesto puede resultar excesivo. Con el paso del tiempo, la interacción entre este impuesto con el de dividendos y de renta a personas jurídicas puede resultar en un cobro confiscatorio.

La determinación de que la base gravable de las acciones que cotizan en la bolsa sea el valor de mercado genera una problemática similar. La valoración a precios de mercado castiga desproporcionalmente al ahorro financiero cuyo valor a precio de mercado fluctúa, pero no necesariamente se materializa.

De esta forma, se estaría generando incentivos para que el capital se constituya fuera de Colombia y desestimulando la creación de nuevos emprendimientos e innovación empresarial. El recaudo por una sola vez podría ser una alternativa que contribuya con el ajuste fiscal sin generar efectos perversos a futuro.<sup>1</sup>

Existe un caso particular de la aplicación de precios de mercado que genera mayor preocupación para el entorno productivo colombiano y son los emprendimientos de alto impacto, incluyendo los llamados unicornios. Los emprendimientos que han logrado altas valorizaciones en el mercado sin que esto se vea reflejado en el flujo de utilidades, tendrían que monetizar el costo de un ingreso potencial no percibido -y aún de incierta materialización-. Esto desincentivaría que estos negocios busquen domicilio en el país, donde hasta ahora se ha visto una dinámica importante en este frente.

---

<sup>1</sup> En otros países, el efecto neto de recaudo de este impuesto termina siendo negativo debido a que se erosiona la base. Este fue el caso del impuesto de solidaridad a la fortuna en Francia (ISF). Se ha estimado que desde su creación el impuesto causó la huida de capitales por un valor de \$200 mil millones de euros. En general, el impuesto recayó en los contribuyentes que no pudieron sacar sus activos del país (Pichet, 2007). En el año 2018 este impuesto fue eliminado y se creó a su vez el impuesto al patrimonio inmobiliario.

Finalmente, en los proyectos productivos agrícolas también hay consideraciones pertinentes como es el caso de cultivos de tardío rendimiento, fases de pérdidas por malas cosechas o precios o desacoplamiento entre la utilidad real del proyecto y la valorización de la tierra.

Por otra parte, encontramos inconveniente la eliminación del artículo 36.3 del Estatuto Tributario Nacional, dado que, si estamos interpretando bien el conjunto de las normas, **las capitalizaciones no estarían exentas del impuesto al dividendo, con el agravante de que éstas harían parte también de la base para el impuesto al patrimonio.**

Como lo ha mencionado el Gobierno, en Colombia el recaudo se ha concentrado en las personas jurídicas de manera desproporcionada. **El Impuesto de Renta a Personas Naturales en Colombia sólo compone el 6% del recaudo fiscal, mientras que en el promedio de países de la región es del 10% y 24% en los países de la OCDE. Asimismo, el Impuesto de Renta Corporativo en Colombia compone el 26% del recaudo, mientras que en el promedio de países de la región es 16% y en los países de la OCDE es 10%** (DIAN, Ministerio de Hacienda - Dirección General de Política Macroeconómica, & OCDE, 2020). Estas cifras evidencian una distorsión en las cargas tributarias sobre personas naturales y jurídicas y sobre todo un desincentivo a la producción y el crecimiento. Con los impactos que tendría esta reforma, dicho fenómeno se agudizaría en lugar de reducirse.



# 2

## Productividad

Formalidad en empresas, en declaración y en pagos digitales

Los desincentivos a la inversión que hasta ahora hemos descrito tienen impacto en la productividad del país, en particular dados los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo. En esta sección queremos concentrarnos en su relación con la formalización de la actividad productiva.

### Régimen simple de tributación

En términos generales, quien es dueño de una empresa en Colombia puede constituirse como persona jurídica y atenerse a dicho régimen, o continuar su actividad como persona natural y participar del sistema tributario en tal condición. Por lo anterior, tendrá que decidir si su actividad económica se acoge al régimen simple o si prefiere el régimen ordinario.

**El sistema debería fomentar que quienes tengan una actividad económica la declaren como persona jurídica, escalen y migren al régimen ordinario.** En el mejor de los casos el sistema debería fomentar que se obtenga la información de la persona natural y la de su participación en la persona jurídica, para entenderlo como sujeto generador de renta integral. Al no ser así, hay arbitrajes posibles entre las tres alternativas que existen.

Con el esquema vigente hay incentivos para que quienes se encuentran en el régimen simple pasen al régimen ordinario tan pronto la empresa logre la escala que le permita gestionar la complejidad del sistema tributario que el régimen simple le evita.

En la medida en que el régimen simple grava los ingresos y no la utilidad del negocio es más rentable ir al régimen ordinario.



**Como la mayor parte de las empresas pequeñas y medianas no distribuyen dividendos, el incremento en la tarifa que los grava no debería alterar el equilibrio que existe. Sin embargo, pueden surgir otros arbitrajes o exacerbarse los existentes, con costos asociados a ello.**

Para un empresario que a partir del proyecto de ley deba pagar una tarifa combinada en promedio del 60,4 % puede ser mejor alternativa mantenerse dentro del régimen de personas naturales. Esto depende del nivel de deducciones que se le permita pero, en general, el tener un régimen cuya tarifa máxima sea del 39% y otro con un nivel mucho mayor, permite arbitrajes entre los dos.

Sería deseable evitarlos. En Chile por ejemplo, la propuesta de reforma tributaria acerca la renta corporativa al 27 % y lleva la tarifa de dividendos al 22 %. En conjunto tendrían una tarifa del 42,7 %, cercana a la tasa máxima de las personas naturales que se está proponiendo ajustar al 43 %.

**En el caso de los pequeños negocios las condiciones del régimen simple son favorables pero, al tener como base gravable los ingresos y no la utilidad, hacen compleja la entrada de negocios que pueden estar cerca al punto de equilibrio a este sistema inductor a la formalidad.** En esa medida, puede seguir siendo preferible para estos productores mantenerse como personas naturales o dentro de la informalidad.

### Incentivo a la elusión

Otra consideración en términos de productividad proviene de los incentivos de revelación que generan una tarifa elevada conjunta de socio y sociedad.

La persona jurídica tendría incentivos para generar mayores costos de producción, yendo en contra de los objetivos de productividad. El Estado no cuenta con la capacidad de auditar todo el aparato productivo y al final el equilibrio puede ser el de una sobrecarga de auditoría en ciertas personas jurídicas que no necesariamente mejoraría el recaudo.

Para contrarrestar este efecto se incorpora el artículo 6to. del proyecto de ley en virtud del cual se modifica el artículo 336 y se faculta a la DIAN para estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles.

**Sin embargo, este tipo de facultades ignoran los diferentes márgenes de rentabilidad que pueden existir en sectores o**

**industrias similares, sesgando el sistema contra aquellos que tengan márgenes bajos, dentro de los cuales típicamente pueden estar los negocios que están comenzando a crecer.**

## **Impuestos que gravan el ingreso en lugar de la utilidad**

Finalmente, hay una consideración general respecto a la propuesta de reforma tributaria que quisiéramos destacar. En la medida en que existen impuestos que no gravan la utilidad sino el ingreso, se generan cargas que podrían exceder incluso el nivel de ganancias netas, llevando las tarifas efectivas a tasas superiores al 100 %.

En algunos eventos este tipo de cargas se da por el efecto conjunto de esos impuestos como el ICA, el predial o el gravamen a los movimientos financieros y la propuesta de aumento en la tarifa de dividendos.

**Es inconveniente tener una alta carga tributaria atada a los ingresos y no a las utilidades puesto que se generan sesgos en contra de empresas o negocios que están en fases de expansión, y que buscan escalar para lograr mayor productividad. En estos casos no siempre el crecimiento se reflejará en aumentos sustanciales en la utilidad.**



Sería deseable encontrar una salida para este efecto. A la fecha solo contamos con la propuesta de un tope máximo a las tarifas efectivas que estos negocios paguen. Sin embargo, somos conscientes de que esto puede generar incentivos perversos en las administraciones locales y la forma en que diseñan su carga impositiva, de manera tal que en este punto enunciamos el problema sin aún llegar a una alternativa de solución.

## Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo y carbón

Celebramos el anuncio del desmonte de la propuesta de impuesto a las exportaciones de oro y consideramos que es necesario revisar los correspondientes al petróleo crudo y al carbón.

Estos impuestos gravan los ingresos brutos y no la utilidad y, por lo tanto, pueden resultar excesivamente onerosos en situaciones de costos elevados. Según la Asociación Colombiana de Minería (2022), con las medidas contempladas por el proyecto de ley, en promedio, el 90 % de la utilidad de proyectos mineros sería destinado al pago de impuestos, lo que pondría en riesgo su sostenibilidad financiera.

Cabe señalar que la minería es una fuente importante de recursos para la finanzas públicas. Sin contemplar las regalías, en el 2021 los recursos aportados por este sector por concepto de renta y dividendos equivalió a 0,9 PIB (ANIF, 2022).

## Ganancias ocasionales

Con respecto al impuesto a las ganancias ocasionales, parece razonable eliminar las distorsiones que supone tener tarifas diferenciales con la renta ordinaria, tal y como lo plantea el proyecto de ley.

Sin embargo, la medida contiene elementos que pueden afectar mercados específicos e incentivar la evasión del impuesto. **Existe la posibilidad de que un contribuyente al pagar la tarifa máxima por la venta de algún activo (39 %) no pueda reponerlo y, por ende, decida no comerciar el activo o hacerlo de manera irregular.**

Experiencias pasadas indican que el recaudo de este impuesto es sensible a los cambios tarifarios, ejemplo de ello fue la reducción de la tarifa a las ganancias ocasionales de 33 % a 10 %, introducida en la Ley 1607 de 2012, que trajo consigo un aumento sustancial de recaudo.

A person wearing denim overalls is using a power drill to work on a piece of material on a workbench. The scene is dimly lit with a blue tint. In the foreground, a hammer and a screwdriver are visible on the workbench. The background is blurred, showing a workshop environment.

**3.**

**Propuestas**

## 1. Declaración universal: conocer mejor a la población y lucha contra la evasión

Contar con un sistema tributario con información amplia sobre los ciudadanos y su quehacer económico es deseable al menos desde dos puntos de vista.

En primer lugar, porque permite conocer más sobre ellos, en especial cuando requieren apoyo del Estado. **En esa tarea, toda la información que se pueda tener de los hogares, su composición y quehacer económico es relevante para poder brindar el apoyo adecuado y concentrar los recursos en las personas más vulnerables.** Por lo tanto, contar con algo similar a una declaración tributaria universal, que no necesariamente genere pago para umbrales inferiores a los actuales, es un primer paso para lograr consolidar información que permita cotejar las características de esta población. Esta información debería incorporarse al Registro Social de Hogares donde se pueda monitorear y estudiar todo el esquema de transferencias, subsidios, impuestos y su impacto en la historia de ingresos de los hogares.

En segundo lugar, **la declaración universal permitiría también contrastar la información de pequeños negocios con respecto a sus proveedores y otros vínculos comerciales y, de esta forma, tener más insumos para identificar casos de evasión.**

## 2. Tarifas que permitan la inversión: dividendos y ganancias ocasionales

Proponemos la independencia de tarifas de las tres cédulas, aumentando la tarifa de dividendos del 10 % al 15 % y conservando el umbral de renta exenta que se traía hasta hoy. Esto nos llevaría a una tarifa conjunta para la inversión productiva -sin tener en cuenta el impuesto al patrimonio- de 45 % aproximadamente para los casos en que el ingreso de dividendos se ubique en la máxima tarifa marginal del artículo 241.

Si bien nominalmente esta propuesta generaría menor recaudo, creemos que, con los efectos dinámicos en elusión, desincentivo a la inversión y otros choques al crecimiento, los \$25 billones de recaudo proyectado en la iniciativa gubernamental pueden estar sobreestimados. Nuestra propuesta es una mejor estrategia de recolección de ingreso fiscal efectivo y sostenible en el tiempo.

Es importante anotar que la tarifa combinada del 45 % (en el extremo superior de la tarifa) continúa siendo más alta que la tarifa máxima para personas naturales, creando incentivos a arbitrajes entre las dos categorías que vale la pena evaluar. Quizá se pueda incluir una evaluación de impacto pasado algún período de vigencia de la ley.



Consideramos que no se debería derogar el artículo 36.3 del Estatuto Tributario Nacional tanto por su impacto en crecimiento como en productividad.

Finalmente, creemos que la diferencia entre el tratamiento tributario entre los dividendos de inversionistas residentes y extranjeros es altamente inconveniente y, por lo tanto, se recomienda equiparar esta tarifa entre ambos tipos de agentes.

Por otra parte, se considera importante mantener las ganancias ocasionales como una cédula de depuración independiente que no afecte las demás rentas del contribuyente, cuya tarifa efectiva puede aumentar a causa de rentas irregulares u ocasionales que se perciban en un periodo. De otro lado, es relevante evaluar la posibilidad de reconocer diferimientos del impuesto en los casos en que se enajenen activos para comprar otros similares.

### **3. Un impuesto al patrimonio coherente con la economía del conocimiento e innovación**

El diseño del impuesto al patrimonio puede tener impactos sobre la inversión productiva que podrían ser inconvenientes.

En particular el tránsito a valor intrínseco de las acciones podría afectar:

- emprendimientos de alto impacto, cuya vocación puede concentrarse en su valoración de mercado a pesar de no tener utilidades y cuyo modelo de ingreso se materializa al vender dicho patrimonio, y se podría gravar entonces
- empresas con márgenes estrechos, en muchos casos intensivas en capital humano
- empresas jóvenes que tengan valor patrimonial pero no necesariamente ingresos aún.

En el caso de la tierra, se podrían afectar proyectos productivos de tardío rendimiento o con capitales de trabajo estrechos que se vean muy castigados en su flujo de caja en períodos de malas cosechas o precios -en la medida en que la tierra mantenga o gane en términos de valor comercial-.

En este sentido, es recomendable que la base continúe siendo el costo fiscal del patrimonio debido a que este se relaciona con la capacidad de pago presente del contribuyente. Con esta consideración, se puede mantener el esquema tarifario propuesto por el proyecto de ley (entre el 0,5% y 1%). Por otra parte, la vigencia del impuesto debería ser transitoria en la medida en que la limpieza de la base que hace esta reforma permite que con ello se capture el valor perdido en el tiempo por depuraciones, exenciones u otras detracciones.

Finalmente, se considera pertinente que se excluya de la base gravable la totalidad del valor del inmueble de habitación, no solo los primeros 12.000 UVT (456 millones de pesos). Esto último para no generar una doble tributación en bienes que son gravados por el impuesto predial.

#### 4. Régimen simple de tributación: escalera hacia la formalidad

Con el fin de mejorar el Régimen Simple de Tributación, proponemos **mantener como base el ingreso, pero tener un tramo exento, que de manera imprecisa simule un primer flujo de ingresos que aún no generan utilidad.**

Adicionalmente, y pensando en lograr que un mayor número de negocios pequeños entren en este universo y migren al uso de pagos digitales, se podría crear un escalón inicial que tenga aún más facilidades para la declaración y el pago, similar al que tiene Brasil<sup>2</sup>.

Para dicho escalón se podría pensar en un incentivo adicional que consistiría en crear un instrumento financiero que tenga exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) con un monto más alto que el de las personas naturales, pero condicionado a la pertinencia al régimen simple. Así se contaría con una cuenta de recaudo que hoy día no existe y limita la aceptación de pagos para negocios pequeños. Finalmente es necesario contar con algunos ajustes a las exenciones al GMF para que operaciones de pago digital que involucran nuevos actores a raíz del decreto 1692 de 2020 se entiendan como una sola y fomentar así su utilización.

#### 5. Ampliación de la base del IVA: un debate pendiente

En relación con el IVA, el país debe dar el debate de ampliar la base de productos y servicios gravados a tarifa general, dado que **en este tributo se esconde la mayor porción de los beneficios tributarios otorgados por nuestro sistema.**

Si bien es evidente la sensibilidad de este debate, una alternativa -en la que se sacrificaría algo de homogeneidad en el sistema pero

---

<sup>2</sup> Impuesto al Microempendedor Individual (MEI)

podría obtenerse recaudo- es depurar la canasta de bienes excluidos y exentos.

Dentro de la canasta hay proteínas, por ejemplo, que no hacen parte del consumo de un hogar de bajos ingresos. Puesto que el DANE tiene la composición de la canasta de consumo de este tipo de hogares, se podría pensar en utilizar sólo estos bienes para mantener los beneficios.

## 6. Un estatuto tributario con verdadera equidad horizontal: sobretasa al sector financiero

Como lo mencionamos en la introducción, reconocemos que el proyecto de ley tenga como objetivo lograr equidad horizontal entre sectores. Estos beneficios generan fuertes desbalances en el sistema impositivo colombiano (Fergusson & Hofstetter, 2022).

Con esta misma lógica consideramos que la sobretasa al sector financiero debe ser transitoria. **No resulta coherente que se quieran eliminar los beneficios sectoriales para lograr equidad horizontal y se mantenga una carga impositiva sectorial que fue impuesta discrecionalmente.** Se reconoce la necesidad de nivelar la cancha para todas las empresas.



## 7. Con respecto a las zonas francas

Como lo expuso la Comisión de expertos en beneficios tributarios (2020), el mal uso del régimen de zonas francas ha profundizado las asimetrías en el sistema tributario colombiano. Sin embargo, si se implementan bien, las zonas francas pueden compensar a las empresas por los requisitos de inversión y generación de empleo y aumentar su competitividad. Adicionalmente, pueden ser instrumentos de desarrollo productivo facilitando encadenamientos y provisión de bienes públicos específicos complementarios a la inversión privada.

En el caso de Bogotá Región la contribución de las zonas francas no es menor: se estima que empresas bajo este régimen aportaron 0,8 % del empleo formal del país y registraron exportaciones por USD 117 millones durante el 2020. Además, la inversión realizada (COP 1.520 mil millones) fue 5 veces más del compromiso adquirido (Invest in Bogotá, 2021).

Por lo anterior, se considera que las medidas sugeridas en el proyecto de ley tengan un mayor periodo de transición y de ser posible apliquen únicamente para las zonas francas nuevas.

Es necesario señalar que algunas zonas francas -como las destinadas a servicios de salud- no cuentan con la capacidad para cumplir los requisitos de exportación (la entidad que más exporta servicios llega al 10% de su presupuesto anual).

## 8. Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo y carbón

Recomendamos considerar una sobretasa para estas industrias que se calcule con base en las utilidades -no en los ingresos como lo propone el proyecto de ley-, para no generar efectos indeseados ante diversas estructuras de costos que pueden variar entre productos y a diferentes niveles de precios de estos. Con una **sobretasa al impuesto de renta de estos sectores** cuando los precios internacionales superen el umbral establecido, se logra el objetivo enunciado.

En paralelo, se debe permitir la deducibilidad de las regalías debido a que hacen parte de los costos de producción (son necesarias, causales y proporcionales con la actividad productora de renta).

## 9. Avanzar hacia una discusión en torno a la transformación del impuesto de Industria y Comercio (ICA)

Como lo han comentado distintos expertos, hoy en día el ICA tiene un diseño defectuoso que, sumado al cambio que propone el proyecto de ley, puede derivar en un aumento en la evasión y en un desincentivo a la formalización empresarial.

Mientras que una empresa o contratista que emite factura al momento de la venta debe pagar ICA y otras cargas tributarias, un informal puede evadir esta responsabilidad sin ser sujeto de investigaciones por parte de la DIAN.

Por ende, la medida propuesta por el proyecto de ley puede profundizar los incentivos para que empresas informales no entren al mercado formal y que empresas formales busquen maneras de realizar transacciones por fuera de la legalidad. Esto terminaría golpeando el recaudo de los municipios.



**Para Bogotá D.C. esto representa un riesgo no menor, pues el 43 % de sus ingresos tributarios provienen de este impuesto (4.1 billones de pesos), el rubro que más pesa en el recaudo.**

Los problemas en torno al ICA no serán solucionados a menos que se rediseñe la estructura del impuesto. Para la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020) lo adecuado sería pasar a un impuesto municipal de renta que grave las utilidades y no el impuesto bruto como en la actualidad hace el ICA. Sin embargo, al ser inviable este cambio debido a que se violaría el principio de unidad de materia de las leyes, se recomienda mantener el beneficio de hacerlo descontable en un 50 %, siendo esta una solución transitoria.

## 10. Otras fuentes de ingresos

La búsqueda de ingresos adicionales para la Nación no debe girar exclusivamente en torno al alza de impuestos.

El Gobierno Nacional puede considerar otras fuentes para atender la situación social y fiscal del país: (1) La democratización de activos no estratégicos del Estado y de participaciones en sociedades financieras (sin perder el control), (2) La democratización de activos de la Sociedad de Activos Especiales (más de 21 mil inmuebles por valor superior a los \$6,5 billones de pesos) y, (3) la liquidación de algunas entidades públicas tales como:

| ENTIDAD QUE SE PODRÍA VENDER O LIQUIDAR  |
|--|
| Fiduciaria La Previsora S.A.   |
| Sociedad Hotelera Tequendama S.A. Crowne Plaza - SEM   |
| Fondo Ganadero del Tolima  |
| Fondo Ganadero del Huila   |
| Centrales Eléctricas de Nariño S.A. E.S.P.   |
| Centrales Eléctricas del Cauca S.A. E.S.P.   |
| Electrificadora del Caquetá S.A. E.S.P. Electrocaquetá S.A. E.S.P.   |
| Electrificadora del Huila S.A. E.S.P. Electrohuila S.A. E.S.P.   |
| Electrificadora del Meta S.A. E.S.P. EMSA S.A. E.S.P.  |
| Empresa de Energía del Amazonas S.A. E.S.P. -EEASA ESP   |
| Empresa de Energía del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina S.A. E.S.P. EEDAS S.A. ESP |
| Empresa Distribuidora del Pacífico S.A. E.S.P. DISPAC S.A. ESP   |
| Fondo de Adaptación  |
| Servicios Postales Nacionales S.A.   |

## 11. Ampliación de la base de tributación de personas y empresas

El país debe empezar a considerar la ampliación de la base de tributación de personas y empresas. En la medida en la que el ingreso real aumente, siga cayendo la pobreza y la desigualdad, es sano que todos participemos en la financiación del Estado cumpliendo con deberes de participación y con el derecho de reclamar por el buen uso de los recursos. Un sistema tributario más inclusivo fortalece la relación Estado-Ciudadanía y el sistema democrático.

## 12. Límite a la tributación efectiva de las personas naturales

(Esta propuesta la realizó Fedesarrollo dentro de un conjunto de alternativas presentadas- y consideramos que puede ser un complemento a las demás propuestas enviadas)

Se podría contemplar imponer un límite global a la tributación efectiva de las personas naturales residentes en Colombia. Esta propuesta, en conjunto con las demás recomendaciones que hemos realizado, permitiría los aumentos en progresividad y en recaudo que busca el proyecto, sin generar un exceso de desincentivos a la inversión y el crecimiento.

Dentro del numerador del límite se suman todos los impuestos que corresponden a la cédula general, a la de pensiones, y a la cédula de dividendos y adicionalmente el impuesto al patrimonio. No se incluyen los impuestos pagados por ganancia ocasional.

El monto de los impuestos pagados no deben superar el X % de los ingresos anuales de todos los ingresos registrados en las cédulas correspondientes.

La propuesta de Fedesarrollo ajustaba X a la tarifa máxima de las personas naturales (aunque lo dejaba abierto a definición), es decir 39.5% o 40% para simplificar.

Consideramos que otra alternativa podría ser que X corresponda al efecto combinado de la tarifa del impuesto al dividendo y de renta corporativa, la cual, con la propuesta aquí presentada sería de 44.75%, que podría redondearse al 45%.

### **Algunas consideraciones:**

1. El tener una tasa límite hace que no exista progresividad en el extremo más alto de la distribución del ingreso. Esto se podría corregir mediante una tabla progresiva de acuerdo con el nivel de ingreso/patrimonio pero le introduciría una mayor complejidad al esquema.

2. El tener un límite puede no estimular la generación de ingresos más eficientes de activos que hoy son improductivos o que tienen baja rentabilidad:
  - En el caso de la finca raíz el instrumento apropiado para corregir este tipo de problemas es el impuesto predial, ajustando el valor de los inmuebles a su valor comercial.
  - En el caso de las empresas, este es precisamente uno de los propósitos del límite: proteger proyectos con bajos márgenes de utilidad que son típicamente altos en generación de empleo o proyectos jóvenes o de tardío rendimiento que aún no entran en su fase de rentabilidad positiva.
3. En cuanto al nivel de X, ubicarlo por encima de la tarifa máxima marginal de las personas naturales permite gravar a una tasa mayor a las personas que hayan constituido patrimonios altos (que son los que son sujetos del impuesto al patrimonio). De esta manera, se podría introducir un nivel adicional de progresividad al sistema.
4. Si se escogiera que X sea el efecto conjunto de la tarifa sobre los dividendos y la persona jurídica se podrían desincentivar arbitrajes entre los regímenes de persona natural con actividad independiente y los de persona jurídica.
5. Finalmente, es importante destacar que la implementación de esta propuesta implica que la declaración del impuesto al patrimonio se realice simultáneamente con la de renta lo cual tiene consecuencias operativas que deben ser evaluadas por la administración tributaria.

## Referencias

- Mejía, L. F. (2022). | Fedesarrollo. Obtenido de <https://quehacer.fedesarrollo.org.co/impuestos?s=propuestas>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Agosto de 2022). Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-200786](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-200786)
- Universidad Externado de Colombia. (Agosto de 2022). Departamento de Derecho Fiscal. Obtenido de [file:///C:/Users/ACER/Downloads/Carta%20%20DDF%20Y%20CEEFF%20al%20%20Ministro%20Ocampo.%20reforma%20tributaria%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ACER/Downloads/Carta%20%20DDF%20Y%20CEEFF%20al%20%20Ministro%20Ocampo.%20reforma%20tributaria%20(1).pdf)
- Pichet, E. (2007). The Economic Consequences of the French Wealth Tax. *La Revue De Droit Fiscal*, 14(5). Recuperado el 22 de agosto de 2022, de: <https://ssrn.com/abstract=1268381>
- AECOM, CEDE, & Embajada de Suiza. (2020). Informe final. Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. Recuperado el 22 de agosto de 2022, de: <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf>
- ANIF. (2022). Seminario ANIF - AS/COA: Perspectivas económicas de Colombia frente al nuevo gobierno.
- Invest in Bogotá. (2021). Zonas francas 4.0: mayores oportunidades de negocio para la reactivación económica de Bogotá Región. Boletín de Entorno (26). Autor. Recuperado de: <https://es.investinbogota.org/wp-content/uploads/2022/03/Boletin-de-entorno-26-1.pdf>
- DIAN, Ministerio de Hacienda - Dirección General de Política Macroeconómica, & OCDE. (2020). Informe de la comisión de expertos en beneficios tributarios. Recuperado: <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>
- Asociación Colombiana de Minería. (2022). Comentarios a la reforma tributaria.
- Banco de la República. (2022). Informe de Política Monetaria de Junio 2022. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/informe-de-politica-monetaria>
- Fergusson, L. & Hofstetter, M. (2022). Los Impuestos en Colombia: ¿Qué, cómo, cuánto y cuándo reformarlos?. Nota Macroeconómica No.43. Recuperado el 22 de agosto de 2022, de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/57382/nota-macroeconomica-43.pdf>
- Núñez, J. (2020). La pobreza y la desigualdad en Colombia: El papel del Estado y los desafíos de la política social y tributaria en Fedesarrollo: Descifrar el Futuro

# Proposiciones

## DIVIDENDOS: TARIFA

### PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el artículo 3 al Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 3°.** Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así

#### **ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES.**

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, ~~integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.~~ estarán sujetas a la siguiente tarifa del impuesto sobre la renta:

| Rangos UVT |             | Impuesto            |
|------------|-------------|---------------------|
| Desde      | Hasta       |                     |
| >0         | 300         | 0 %                 |
| 0 >300     | En adelante | <del>10%</del> 15 % |

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa

señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el periodo gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

~~PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones será del 20%.~~

PARÁGRAFO. El impuesto sobre la renta de que trata este artículo será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reduciría en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente."

## **JUSTIFICACIÓN**

Proponemos la independencia de tarifas de las tres cédulas, aumentando la tarifa de dividendos del 10 % al 15 % y conservando el umbral de renta exenta que se traía hasta hoy. Esto nos llevaría a una tarifa conjunta para la inversión productiva -sin tener en cuenta el impuesto al patrimonio- de 45 % en el límite superior.

Si bien nominalmente esta propuesta generaría menor recaudo, creemos que, con los efectos dinámicos en elusión, desincentivo a la inversión y otros choques al crecimiento, los \$25 billones de recaudo proyectado en la iniciativa gubernamental pueden estar sobreestimados. Nuestra propuesta es una mejor estrategia de recolección de ingreso fiscal efectivo y sostenible en el tiempo.

## **DIVIDENDOS: HOMOGENEIDAD ENTRE RESIDENTES Y NO RESIDENTES**

### **PROPOSICIÓN MODIFICATORIA**

Modifíquese el artículo 4 al Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 4°.** Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES.** La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del quince por ciento (15%).

### **JUSTIFICACIÓN**

Es fundamental no generar arbitrajes entre los residentes y no residentes que generen incentivos para mover los domicilios fiscales.

## **SOBRETASA INSTITUCIONES FINANCIERAS**

### **PROPOSICIÓN MODIFICATORIA**

Modifíquese el artículo 9 del Proyecto de Ley 118 d 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 9°.** Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

#### **ARTÍCULO 240.** TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS.

La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras deberán liquidar tres (3) puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios [hasta el periodo gravable del año 2024](#)

Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT. La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del

impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.”

### **JUSTIFICACIÓN:**

Como lo mencionamos en la introducción, reconocemos que el proyecto de ley tenga como objetivo lograr equidad horizontal entre sectores. Estos beneficios generan fuertes desbalances en el sistema impositivo colombiano (Fergusson & Hofstetter, 2022).

Con esta misma lógica consideramos que la sobretasa al sector financiero debe ser transitoria. Una vez depurada la base gravable como lo hace el proyecto de ley, la equidad horizontal se logra con una tarifa homogénea para todos los sectores.

## ZONAS FRANCAS: VIGENCIA PARA NUEVA INVERSIÓN

### PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el artículo 10 del Proyecto de Ley 118 d 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 10°.** Modifíquense el inciso primero y el párrafo 4 y adiciónense un inciso segundo, un párrafo 5 y un párrafo transitorio al artículo 240-1 al Estatuto Tributario, así:

#### **ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA.**

La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 20%, siempre que cuenten con un Plan de Internacionalización aprobado y vigente al 1 de enero del año gravable, que cumpla con el umbral mínimo de exportación que determine el Gobierno nacional. Las personas jurídicas a las que se refiere el presente artículo que no cumplan con este requisito, les será aplicable la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 de este Estatuto por el año gravable en el cual incumplan tal condición.

PARAGRAFO 4. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 1, se exceptúan de la aplicación de este artículo, los usuarios de las nuevas zonas francas creadas en el municipio de Cúcuta entre enero de 2017 a diciembre de 2019, a los cuales se les seguirá aplicando la tarifa vigente del 15%, siempre y cuando, dichas nuevas zonas francas cumplan con las siguientes características:

1. Que las nuevas zonas francas cuenten con más de 80 hectáreas.
2. Que se garantice que la nueva zona franca va a tener más de 40 usuarios entre empresas nacionales o extranjeras.
3. Que cuenten con un Plan de Internacionalización aprobado y vigente al 1 de enero del año gravable, que cumpla con el umbral mínimo de exportación que determine el Gobierno nacional, en los términos del presente artículo. [La presente condición solo será](#)

exigible para las zonas francas constituidas a partir del 1ero. de enero de 2023.

~~PARÁGRAFO 5. A partir del 1 de enero de 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las zonas francas uniempresariales será la prevista en el inciso primero del artículo 240 de este Estatuto.~~

~~PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los usuarios de zona franca contarán con un plazo de 1 año para cumplir el requisito y su tarifa corresponderá a la vigente durante el año gravable 2023."~~

## **JUSTIFICACIÓN:**

Como lo expuso la Comisión de expertos en beneficios tributarios (2020), el mal uso del régimen de zonas francas ha profundizado las asimetrías en el sistema tributario colombiano. Sin embargo, si se implementan bien, las zonas francas pueden compensar a las empresas por los requisitos de inversión y generación de empleo y aumentar su competitividad. Adicionalmente, pueden ser instrumentos de desarrollo productivo facilitando encadenamientos y provisión de bienes públicos específicos complementarios a la inversión privada.

En el caso de Bogotá Región la contribución de las zonas francas no es menor: se estima que empresas bajo este régimen aportaron 0,8 % del empleo formal del país y registraron exportaciones por USD 117 millones durante el 2020. Además, la inversión realizada (COP 1.520 mil millones) fue 5 veces más del compromiso adquirido (Invest in Bogotá, 2021).

Por lo anterior, se considera que las medidas sugeridas en el proyecto de ley tengan un mayor periodo de transición y de ser posible apliquen únicamente para las zonas francas nuevas.

Es necesario señalar que algunas zonas francas -como las destinadas a servicios de salud- no cuentan con la capacidad para cumplir los requisitos de exportación (la entidad que más exporta servicios llega al 10% de su presupuesto anual).

## IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (ICA)

### PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el artículo 12 del Proyecto de Ley 118 d 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 12°.** Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS.** Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

El contribuyente podrá tomar como descuento tributario del impuesto sobre la renta el cincuenta por ciento (50%) del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros.

Para la procedencia del descuento del inciso anterior, se requiere que el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros sea efectivamente pagado durante el año gravable y que tenga relación de causalidad con su actividad económica. Este impuesto no podrá tomarse como costo o gasto.

~~PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa.~~

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares, todos los cuales serán considerados ingreso en especie para sus beneficiarios.”

## **JUSTIFICACIÓN:**

Como lo han comentado distintos expertos, hoy en día el ICA tiene un diseño defectuoso que, sumado al cambio que propone el proyecto de ley, puede derivar en un aumento en la evasión y en un desincentivo a la formalización empresarial.

Mientras que una empresa o contratista que emite factura al momento de la venta debe pagar ICA y otras cargas tributarias, un informal puede evadir esta responsabilidad sin ser sujeto de investigaciones por parte de la DIAN.

Por ende, la medida propuesta por el proyecto de ley puede profundizar los incentivos para que empresas informales no entren al mercado formal y que empresas formales busquen maneras de realizar transacciones por fuera de la legalidad. Esto terminaría golpeando el recaudo de los municipios.

## GANANCIA OCASIONAL: TARIFA

### PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el artículo 18 del Proyecto de Ley 118 d 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 18°.** Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**ARTICULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES.** La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, ~~es la señalada en el artículo 241 de este Estatuto~~ es del quince por ciento (15%).”

### JUSTIFICACIÓN

La medida contemplada en el proyecto de ley contiene elementos que pueden afectar mercados específicos e incentivar la evasión del impuesto. Existe la posibilidad de que un contribuyente al pagar la tarifa máxima por la venta de algún activo (39 %) no pueda reponerlo y, por ende, decida no comerciar el activo o hacerlo de manera irregular.

Experiencias pasadas indican que el recaudo de este impuesto es sensible a los cambios tarifarios, ejemplo de ello fue la reducción de la tarifa a las ganancias ocasionales de 33 % a 10 %, introducida en la Ley 1607 de 2012, que trajo consigo un aumento sustancial de recaudo.

Por lo anterior, se considera importante mantener las ganancias ocasionales como una cédula de depuración independiente que no afecte las demás rentas del contribuyente, cuya tarifa efectiva puede aumentar a causa de rentas irregulares u ocasionales que se perciban en un periodo. De otro lado, es relevante evaluar la posibilidad de reconocer diferimientos del impuesto en los casos en que se enajenen activos para comprar otros similares.

## PATRIMONIO: TRANSITORIEDAD DEL IMPUESTO

### PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el artículo 20 al Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 20°.** Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:43

#### **ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS.**

Créase de manera transitoria por los periodos gravables 2023, 2024 y 2025 un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos

del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.”

## **JUSTIFICACIÓN:**

La discusión del proyecto de ley 118/2022C Reforma tributaria para la igualdad y justicia social radicado por el gobierno el día 11 de agosto se da en un contexto económico complejo tanto a nivel internacional como nacional.

En este contexto, se hace indispensable buscar nuevas fuentes de ingreso que atiendan la situación fiscal y, en paralelo, que mitiguen las fuerzas de la desaceleración en la actividad económica. El impuesto al patrimonio planteado por el proyecto de ley cumple solo la primera condición al proyectar un recaudo de 2.6 billones de pesos (0,18% del PIB). Sin embargo, el diseño del impuesto afectaría los incentivos a la inversión productiva, en particular la de tardío rendimiento, y al ahorro financiero, que es el sujeto de intermediación hacia proyectos productivos. La anterior distorsión se profundiza por la permanencia del impuesto.

En este sentido, se considera que el impuesto debería tener un carácter transitorio. En el corto plazo, el recaudo contribuiría a aliviar la situación fiscal del país, reduciendo el déficit fiscal y la deuda. Sin embargo, para mitigar sus consecuencias negativas en la generación de empleo y crecimiento económico es necesario dar claridad acerca de su desmonte en un periodo determinado (eg. hasta 2025).

## PATRIMONIO: EXCLUSIÓN INMUEBLE DE HABITACIÓN

### PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el artículo 21 del Proyecto de Ley 118 d 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 21°.** Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

#### **ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR.**

El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos [el valor de su inmueble de habitación](#) y las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha”

#### **JUSTIFICACIÓN:**

Los inmuebles que se incluyen en la base gravable del patrimonio están sujetos al cobro del impuesto predial y, por lo tanto, se presenta una doble tributación. Además, esta media va en contravía del artículo 317 de la constitución que señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”.

Ante la coyuntura inflacionaria actual es previsible un aumento significativo del impuesto predial. Aunque la ley 1995 de 2019 impone un límite a este aumento, al estar indexado al IPC este tope también subirá. En este sentido, se hace aún más urgente evitar la doble tributación con el impuesto al patrimonio.

En este sentido, se considera pertinente que se excluya de la base gravable al menos la totalidad del valor del inmueble de habitación, no solo los primeros 12.000 UVT (456 millones de pesos). Esto último para no generar una doble tributación en bienes que son gravados por el impuesto predial.

## PATRIMONIO: EXCLUSIÓN INMUEBLE DE HABITACIÓN Y BASE GRAVABLE

### PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el artículo 22 del Proyecto de Ley 118 d 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”:

**“ARTÍCULO 22°.** Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

#### **ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE.**

La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del ~~sujeto pasivo~~ **personas naturales, sucesiones ilíquidas y sociedades o entidades extranjeras** poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras ~~12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación~~ **el valor de su inmueble de habitación**. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. ~~El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje~~

~~que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.~~

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario. Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:

~~1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales—DIAN, corresponde al valor intrínseco. El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales—DIAN. Se entiende por valor intrínseco el resultado de dividir el patrimonio líquido de la entidad por el número de acciones o cuotas de interés social en circulación.~~

~~2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales—DIAN, el valor~~

~~corresponderá al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.~~

1. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen o no en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, corresponderá al costo fiscal según las disposiciones del artículo 69 del estatuto tributario.

2. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio neto subyacente.

Quien tiene la obligación legal de incluir estos activos en su declaración del impuesto al patrimonio es el beneficiario final conforme con lo dispuesto en el artículo 631-5 de este Estatuto.”

## **JUSTIFICACIÓN:**

El diseño del impuesto al patrimonio podría proteger el capital productivo que aún no está generando ingresos. Para esto, se debe reconsiderar que la base gravable sea el valor intrínseco para las acciones que no cotizan en bolsa y el valor de mercado para las acciones que sí cotizan en bolsa.

En estos casos es recomendable que la base continúe siendo el costo fiscal del patrimonio debido a que este se relaciona con la renta que está generando el contribuyente. Con esta consideración, se puede mantener el esquema tarifario propuesto por el proyecto de ley (entre el 0,5% y 1%). Como ya se mencionó en puntos anteriores, la vigencia del impuesto debería ser transitoria.

Además, se considera pertinente que se excluya de la base gravable la totalidad del valor del inmueble de habitación, no solo los primeros 12.000 UVT (456 millones de pesos). Esto último para no generar una doble tributación en bienes que son gravados por el impuesto predial.

El proyecto de ley determina que la base gravable de las acciones sea el valor intrínseco fiscal en lugar del costo fiscal. En este sentido, es necesario señalar que el valor intrínseco fiscal incorpora una valoración del patrimonio que no refleja la capacidad contributiva de la persona natural y, por ende, la propuesta viola el principio de capacidad contributiva (art. 95-9 C.P.N).

Los incrementos que incorpora el valor intrínseco fiscal sobre el costo fiscal provienen principalmente de dos fuentes no relacionadas con la capacidad contributiva de la persona a cargo del impuesto:

- Utilidades acumuladas: Las utilidades de una entidad que aún no han sido distribuidas incrementan el patrimonio fiscal de la misma y por tanto su valor intrínseco fiscal, situación que no impacta directamente a los accionistas. Lo anterior, en consideración que a dichas utilidades solo serán exigibles por los accionistas en el momento en que le sean decretados los dividendos. Mientas que dichas utilidades se encuentren retenidas en la sociedad podrán ser usadas para enjugar pérdidas o incluso destinarlas como reservas voluntarias que permitan dar una mayor estabilidad a la entidad previendo circunstancias que alteren el mercado y la estructura de la empresa. En pocas palabras, considerar el valor intrínseco como base gravable del impuesto al patrimonio, implica que la persona natural pagaría un impuesto sobre una utilidad no realizada y por lo tanto sobre la cual todavía no contaría con los recursos líquidos disponibles para atender.
- Prima por colocación de acciones: La prima en emisión de acciones incrementa el valor intrínseco fiscal de la sociedad, sin embargo, por su naturaleza no requiere ser aportada por partes iguales entre los accionistas de esta, incluso pudiéndose dar el caso que algún inversionista no haya realizado ningún pago por este concepto. Por lo anterior, el accionista que no aportó prima o pagó un menor valor, se vería abocado a pagar un impuesto sobre una base que incorpora recursos aportados por otros.

Adicionalmente, habiendo hecho la claridad de que el valor intrínseco incluye las utilidades acumuladas y que estas también tributan por concepto del impuesto de renta a sociedades y del impuesto a los dividendos, se concluye que la medida crea una triple tributación.

Este impacto es particularmente fuerte en emprendimientos de alto impacto (eg. unicornios) que, por su modelo de financiación, logran altas valorizaciones en el mercado sin un flujo de utilidades equiparable; proyectos de tardío rendimiento como son algunos cultivos; empresas con márgenes pequeños, típicamente altas generadoras de empleo; y empresas que aún no lleguen a su punto de equilibrio pero que estén en el proceso de expandir su inversión.

En conclusión, se considera adecuado que en el caso de las acciones la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio tome en cuenta el costo fiscal y no el valor intrínseco. En este sentido, se daría cumplimiento al principio de capacidad.

## IMPUESTO A LAS EXPORTACIONES PETRÓLEO CRUDO Y CARBÓN

### PROPOSICIÓN MODIFICATORIA

Modifíquese el artículo 38 del Proyecto de Ley 118 d 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

“ARTICULO 38°. ~~TARIFA. SOBRETASA AL IMPUESTO DE RENTA.~~

~~Sobre la base gravable definida anteriormente se aplicará una tarifa de 10,0% para las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro. Con base en lo anterior, el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro a cargo se determinará de la siguiente forma:~~

| Precio internacional  | Tarifa | Sobretasa  |
|---|--------|--|
| Precio observado ( $p_{obs}$ ) menor o igual a precio umbral ( $p_{umbral}$ ) | 0      | 0  |
| Precio observado ( $p_{obs}$ ) mayor a precio umbral ( $p_{umbral}$ )         | 10%    | $(VEt) \times \frac{p_{obs_{\text{E}}} - p_{umbral_{\text{E}}}}{p_{obs_{\text{E}}}} \times 10\%$ |

La sobretasa al impuesto de renta a las personas naturales y jurídicas que exporten petróleo crudo, carbón y oro, se determinará de la siguiente forma:

## Sobretasa

$$Sobretasa = \begin{cases} 0, & \text{si } pobs_t \leq pumbral_t \\ \frac{pobs_t - pumbral_t}{pobs_t} \times 3\% & \text{si } pobs_t > pumbral_t \end{cases}$$

Para el caso de las exportaciones de carbón identificadas con las partidas arancelarias 27.01, 27.02, 27.03 y 27.04, el precio umbral (*pumbral*) es igual a USD 87. El precio internacional (*pobst*) corresponde al promedio mensual observado del precio del carbón, por tonelada métrica, de referencia Newcastle.

Para el caso de las exportaciones de petróleo crudo identificadas con las partidas arancelarias 27.09, el precio umbral (*pumbral*) es igual a USD 48. El precio internacional (*pobst*) corresponde al promedio mensual observado del precio del barril de petróleo de referencia WTI.

Para el caso de las exportaciones de oro identificadas con las partidas arancelarias 71.08.10, el precio umbral (*pumbral*) es igual a USD 400. El precio internacional (*pobst*) corresponde al promedio mensual observado del precio de la onza troy de oro.

El Ministerio de Minas y Energía publicará y actualizará mensualmente, mediante resolución, el precio internacional observado (*pobst*) para petróleo crudo el carbón y el oro, que será usado para efectos de la liquidación del impuesto a las exportaciones.

En el mes en que el precio internacional (*pobst*) del petróleo sea igual o inferior a su precio umbral (*pumbral*) establecido en USD 48, el impuesto a las exportaciones de petróleo identificadas con la partida arancelaria 27.09 no aplica.

En el mes en que el precio internacional (*pobst*) del carbón sea igual o inferior a su precio umbral (*pumbral*) establecido en USD 87, el impuesto a las exportaciones de carbón identificadas con las partidas arancelarias 27.01, 27.02, 27.03 y 27.04 no aplica.

En el mes en que el precio internacional (*pobst*) del oro sea igual o inferior a su precio umbral (*pumbral*) establecido en USD 400, el impuesto a las exportaciones de oro identificadas con las partidas arancelarias 71.08.10 no aplica.”

### **JUSTIFICACIÓN:**

Recomendamos considerar una sobretasa para estas industrias que se calcule con base en las utilidades -no en los ingresos como lo propone el proyecto de ley-, para no generar efectos indeseados ante diversas estructuras de costos que pueden variar entre productos y a diferentes niveles de precios de estos. Con una sobretasa al impuesto de renta de estos sectores cuando los precios internacionales superen el umbral establecido, se logra el objetivo enunciado.

En paralelo, se debe permitir la deducibilidad de las regalías debido a que hacen parte de los costos de producción (son necesarias, causales y proporcionales con la actividad productora de renta).

## LÍMITE GLOBAL A LA TARIFA EFECTIVA DE LAS PERSONAS NATURALES 1.

### PROPOSICIÓN ADITIVA

El Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara y 131 de 2022 Senado “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO NUEVO:** Adiciónese el artículo 241-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 241-1 LÍMITE GLOBAL PARA EL IMPUESTO DE LAS PERSONAS NATURALES.** La suma del impuesto de renta a cargo de las personas naturales provenientes de las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones, dividendos y participaciones y del impuesto al patrimonio del que trata el Título II de este Estatuto, no podrá superar el 40% de la suma de las rentas líquidas gravables ya enumeradas.

### JUSTIFICACIÓN

Este límite permite que se limite la tarifa efectiva que pagan las personas naturales dueñas del capital, para mitigar impactos negativos sobre los incentivos a la inversión causados en particular por el impuesto al patrimonio que no se genera con la creación de nuevos ingresos. En esta propuesta se incluye un límite de 40% que equivale a la tarifa máxima marginal de personas naturales. Una alternativa sería utilizar un 45% que es algo similar a la tasa combinada de la tarifa de renta corporativa y del 15% propuesto como tarifa del impuesto al dividendo.

## LÍMITE GLOBAL A LA TARIFA EFECTIVA DE LAS PERSONAS NATURALES 2.

### PROPOSICIÓN ADITIVA

El Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara y 131 de 2022 Senado “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO NUEVO:** Modifíquese el artículo 298 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

#### **ARTÍCULO 298. DECLARACIÓN Y PAGO.**

El impuesto al patrimonio deberá liquidarse en el formulario oficial que para el efecto prescriba la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y presentarse con pago en los bancos y demás entidades autorizadas para recaudar ubicados en la jurisdicción de la Administración de Impuestos y Aduanas o de Impuestos Nacionales, que corresponda al domicilio del sujeto pasivo de este impuesto, dentro de los plazos que para tal efecto reglamente el Gobierno Nacional. *La declaración y pago del Impuesto al patrimonio estará sujeta a los plazos estipulados para la declaración y pago del impuesto de renta de las personas naturales.”*

#### **JUSTIFICACIÓN:**

Para operativizar la propuesta del límite global para el impuesto de renta a personas naturales es necesario que la declaración del impuesto al patrimonio se realice simultáneamente con la de renta a personas naturales.

## PAGOS DIGITALES 1.

### PROPOSICIÓN ADITIVA

El Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara y 131 de 2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO NUEVO:** Adiciónese un párrafo al artículo 871 de la siguiente manera:

**"Parágrafo 4.** Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión.

Los movimientos entre cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicios de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior."

### JUSTIFICACIÓN

En lo que tiene que ver con la exención de las transacciones ocasionadas por el servicio de compensación interbancaria del Banco de la República se propone modificar el numeral 6. del artículo 879 del Estatuto Tributario, con el fin de ampliar la exención del GMF sin condicionar la titularidad de la cuenta de depósito.

Dicha exención busca evitar un doble cobro del GMF sobre las transacciones involucradas en la respectiva compensación interbancaria, pues estas causan el tributo en el momento del débito a la cuenta del cliente ordenante del pago o la transferencia de los fondos. Esta exención cubre únicamente las transacciones que se efectúen en las cuentas de depósito de las que son titulares los establecimientos de crédito porque cuando se estableció, los bancos comerciales eran las únicas entidades autorizadas para participar en las cámaras de compensación y liquidación de cheques, de tarjetas débito y crédito y transferencias electrónicas a través de las ACHs.

En la actualidad la situación es distinta. La reciente regulación expedida por el Gobierno Nacional sobre los sistemas de pago de bajo valor (Decreto 1692 de 2020) y los avances tecnológicos han cambiado por completo los conceptos asociados a los modelos de procesamiento de los pagos de bajo valor, impulsando el desarrollo de un nuevo ecosistema de pagos. En este ecosistema participan nuevas entidades prestadoras de servicios de pago, como es el caso de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos -SEDPE- y los adquirentes bancarios y no bancarios. En este sentido, los establecimientos de crédito no son hoy las únicas entidades que proveen servicios de pago y que, por consiguiente, participan en las cámaras de compensación que utilizan el servicio de liquidación del Banco de la República.

Considerando lo anterior, es conveniente que la exención establecida en el numeral 6. del artículo 879 del Estatuto Tributario se extienda a todas las entidades que están facultadas para intervenir en el procesamiento de un pago en cuyo origen se causa el GMF, y cuya liquidación se produce contra cuentas de depósito en el Banco de la República. De esta manera, se evita una doble tributación que atentaría contra la sana competencia y afectaría el propósito de política de fomentar el desarrollo del sistema de pagos y la inclusión financiera a través de productos seguros, pertinentes y de bajo costo.

En cuanto a los sobrecostos que se generan por el uso de instrumentos de pagos diferentes al efectivo, a través de las denominadas adquirentes y otros proveedores de servicios de pago, se ha identificado que existe doble tributación porque al momento en que el usuario de medios de pago usa su tarjeta se genera un cobro de GMF y al momento de dispersar los fondos al comercio se genera otro cobro igual. Es decir, una transacción asume un sobre costo del 8x1000, lo cual afecta las políticas de formalización y desincentiva la adopción de canales electrónicos para recibir los pagos digitales por los distintos agentes,

especialmente en el segmento de las microempresas, de las cuales únicamente el 10% han adoptado estos medios de pago.

En este punto es necesario señalar que la principal razón por la cual los micro empresarios prefieren utilizar el dinero en efectivo se asocia a los altos costos de hacer uso de pagos digitales. Por cada venta que se realiza a través de un medio digital, entre otros costos, deben pagar la retención en la fuente que oscila entre un 2% y un 5% del valor de la venta y las comisiones a las entidades financieras, las cuales varían entre el 5% y 8% del valor de la venta.

Adicionalmente, se establecen modificaciones necesarias para asegurar un trato homogéneo para los actores diferentes a los establecimientos de crédito, tanto financieros como no financieros, en la cadena de pagos, respecto del GMF. En particular se asegura que, al igual que sus pares establecimientos de crédito, no sean sujetos al GMF en los movimientos que hagan en sus cuentas en el banco central, y que en el flujo de los recursos que ocurre a lo largo de la cadena de pagos, no se genere un doble cobro de GMF cuando actúa un actor no financiero, considerándolo como una sola operación gravada a lo largo de toda la cadena.

## PAGOS DIGITALES 2.

### PROPOSICIÓN ADITIVA

El Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara y 131 de 2022 Senado “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO NUEVO:** Modifíquese el numeral 6 del artículo 879 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

“6. Las transacciones ocasionadas por el servicio de compensación interbancaria del Banco de la República.”

### JUSTIFICACIÓN

En lo que tiene que ver con la exención de las transacciones ocasionadas por el servicio de compensación interbancaria del Banco de la República se propone modificar el numeral 6. del artículo 879 del Estatuto Tributario, con el fin de ampliar la exención del GMF sin condicionar la titularidad de la cuenta de depósito.

Dicha exención busca evitar un doble cobro del GMF sobre las transacciones involucradas en la respectiva compensación interbancaria, pues estas causan el tributo en el momento del débito a la cuenta del cliente ordenante del pago o la transferencia de los fondos. Esta exención cubre únicamente las transacciones que se efectúen en las cuentas de depósito de las que son titulares los establecimientos de crédito porque cuando se estableció, los bancos comerciales eran las únicas entidades autorizadas para participar en las cámaras de compensación y liquidación de cheques, de tarjetas débito y crédito y transferencias electrónicas a través de las ACHs.

En la actualidad la situación es distinta. La reciente regulación expedida por el Gobierno Nacional sobre los sistemas de pago de bajo valor (Decreto 1692 de 2020) y los avances tecnológicos han cambiado por completo los conceptos asociados a los modelos de procesamiento de los pagos de bajo valor,

impulsando el desarrollo de un nuevo ecosistema de pagos. En este ecosistema participan nuevas entidades prestadoras de servicios de pago, como es el caso de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos -SEDPE- y los adquirentes bancarios y no bancarios. En este sentido, los establecimientos de crédito no son hoy las únicas entidades que proveen servicios de pago y que, por consiguiente, participan en las cámaras de compensación que utilizan el servicio de liquidación del Banco de la República.

Considerando lo anterior, es conveniente que la exención establecida en el numeral 6. del artículo 879 del Estatuto Tributario se extienda a todas las entidades que están facultadas para intervenir en el procesamiento de un pago en cuyo origen se causa el GMF, y cuya liquidación se produce contra cuentas de depósito en el Banco de la República. De esta manera, se evita una doble tributación que atentaría contra la sana competencia y afectaría el propósito de política de fomentar el desarrollo del sistema de pagos y la inclusión financiera a través de productos seguros, pertinentes y de bajo costo.

En cuanto a los sobrecostos que se generan por el uso de instrumentos de pagos diferentes al efectivo, a través de las denominadas adquirentes y otros proveedores de servicios de pago, se ha identificado que existe doble tributación porque al momento en que el usuario de medios de pago usa su tarjeta se genera un cobro de GMF y al momento de dispersar los fondos al comercio se genera otro cobro igual. Es decir, una transacción asume un sobre costo del 8x1000, lo cual afecta las políticas de formalización y desincentiva la adopción de canales electrónicos para recibir los pagos digitales por los distintos agentes, especialmente en el segmento de las microempresas, de las cuales únicamente el 10% han adoptado estos medios de pago.

En este punto es necesario señalar que la principal razón por la cual los micro empresarios prefieren utilizar el dinero en efectivo se asocia a los altos costos de hacer uso de pagos digitales. Por cada venta que se realiza a través de un medio digital, entre otros costos, deben pagar la retención en la fuente que oscila entre un 2% y un 5% del valor de la venta y las comisiones a las entidades financieras, las cuales varían entre el 5% y 8% del valor de la venta.

Adicionalmente, se establecen modificaciones necesarias para asegurar un trato homogéneo para los actores diferentes a los establecimientos de crédito, tanto financieros como no financieros, en la cadena de pagos, respecto del GMF. En particular se asegura que, al igual que sus pares establecimientos de crédito, no

sean sujetos al GMF en los movimientos que hagan en sus cuentas en el banco central, y que en el flujo de los recursos que ocurre a lo largo de la cadena de pagos, no se genere un doble cobro de GMF cuando actúa un actor no financiero, considerándolo como una sola operación gravada a lo largo de toda la cadena.

## RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN

### PROPOSICIÓN ADITIVA

El Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara y 131 de 2022 Senado “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO NUEVO:** Modifíquese el artículo 904 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

#### **ARTÍCULO 904. HECHO GENERADOR Y BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN - SIMPLE.**

El hecho generador del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple es la obtención de ingresos susceptibles de producir un incremento en el patrimonio, y su base gravable está integrada por ~~la totalidad de los ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el respectivo periodo gravable.~~ el 19 % de sus ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el respectivo periodo gravable. Este porcentaje se aproxima a las utilidades operacionales de las pequeñas y medianas empresas.

Para el caso del impuesto de industria y comercio consolidado, el cual se integra al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE, se mantienen la autonomía de los entes territoriales para la definición de los elementos del hecho generador, base gravable, tarifa y sujetos pasivos, de conformidad con las leyes vigentes.

PARÁGRAFO. Los ingresos constitutivos de ganancia ocasional no integran la base gravable del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación-SIMPLE. Tampoco integran la base gravable los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional.”

## **JUSTIFICACIÓN:**

En el caso de los pequeños negocios las condiciones del régimen simple son favorables pero, al tener como base gravable los ingresos y no la utilidad, hacen compleja la entrada de negocios que pueden estar cerca al punto de equilibrio a este sistema inductor a la formalidad. En esa medida, puede seguir siendo preferible para estos productores mantenerse como personas naturales o dentro de la informalidad.

Con el fin de mejorar el Régimen Simple de Tributación, proponemos mantener como base gravable un porcentaje de los ingresos brutos que se aproxime a las utilidades operacionales de las pequeñas y medianas empresas. Según literatura consultada este porcentaje se aproximaría a 18,7 %.

## **IMPUESTO A LAS EXPORTACIONES PETRÓLEO CRUDO Y CARBÓN**

### **PROPOSICIÓN ELIMINATORIA**

Elimínese el artículo 37 del Proyecto de Ley 118 d 2022 Cámara “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

#### **JUSTIFICACIÓN:**

Recomendamos considerar una sobretasa para estas industrias que se calcule con base en las utilidades -no en los ingresos como lo propone el proyecto de ley-, para no generar efectos indeseados ante diversas estructuras de costos que pueden variar entre productos y a diferentes niveles de precios de estos. Con una sobretasa al impuesto de renta de estos sectores cuando los precios internacionales superen el umbral establecido, se logra el objetivo enunciado.

En paralelo, se debe permitir la deducibilidad de las regalías debido a que hacen parte de los costos de producción (son necesarias, causales y proporcionales con la actividad productora de renta).

